

Los Esquemas Asociativos

Territoriales y su papel en el desarrollo local

Agenda Estratégica para los Gobiernos Locales 2020 -2024







Agenda Estratégica para los Gobiernos Locales 2020 -2024

- Territorios Sostenibles: Una Visión Estratégica de Desarrollo
- Equidad de Género para el Desarrollo
- Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Los Esquemas Asociativos Territoriales en el desarrollo local

- Movilidad Segura y Sostenible
- Municipios Inteligentes
- Gerencia Pública Local

"Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Federación Colombiana de Municipios y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea."

Los Esquemas Asociativos

Territoriales y su papel en el desarrollo local

Elaborado por la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial RINDE

1. Contexto

El desarrollo territorial no es posible sin los municipios, constituidos como la pieza angular de nuestro país. Sin embargo, los municipios no pueden solos, necesitan aunar esfuerzos para acelerar el crecimiento y la mejora en las condiciones de vida de su población. Hoy en día la ciudadanía demanda cada vez más la solución y respuesta a problemas concretos, para lo cual el país cuenta con herramientas estratégicas como la asociatividad.

Los últimos años de implementación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT en la medida que avanza en la integración, se hace más necesaria la flexibilización de los instrumentos que la sirven y que es el territorio quien debe liderar necesariamente estos acercamientos para hacerla acorde con su realidad y sostenible en el tiempo. Es indudable que los esquemas asociativos han contribuido en esta tarea, pero queda aún camino por andar.

Elaborado con la participación de: Carlos E. Rondón, Viviana Barberena, Fabio Velázquez, Mario Fredy Martínez, Ricardo Agudelo, Liliana Estupiñan y Diana Chavarro, miembros de la Asociación Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial – Red Rinde.



2 ¿Qué son y para qué pueden servir los esquemas asociativos?

Son instrumentos para la construcción de alianzas entre entidades territoriales de manera eficientemente, logrando economías de escala, articulación del territorio y un aprovechamiento colectivo de las fortalezas individuales. Las aplicaciones pueden ser muchas en función de las necesidades del territorio en el marco de una serie de motivaciones principales que se pueden apreciar en el gráfico:

Ambiental

Aprovechar ventajas naturales en común para conservarlos, protegerlos o para su desarrollo sostenible.

Económica

Liderar procesos de desarrollo.

Urbano regional

Desarrollar iniciativas supramunicipales, conectividad y relaciones funcionales.

Sociocultural

Proteger y fomentar la cultura, la identidad regional y el rescate de la historia común.

Político institucional

Promover la reconciliación, pacificación y convivencia como actores propositivos del desarrollo regional.

Hoy son habituales las asociaciones, principalmente, en obras públicas, prestación de servicios y gestión turística. Se requiere entonces ampliar su desarrollo creativo, en especial para el cierre de brechas territoriales, el fortalecimiento de la gobernanza territorial y la gestión económica y social integrada para promover la competitividad del territorio asociado. Teniendo en cuenta estos elementos, los esquemas asociativos pueden generar dinámicas que favorezcan los elementos presentados a continuación:

^{1.} Algunos ejemplos concretos son: Aprovechamiento de recursos (humanos, técnicos, financieros) para orientar mejor el gasto público y la planeación del territorio; Construcción/arreglo de vías terciarias; Mejoramiento en la prestación de servicios públicos; Generación de cadenas productivas y mejoramiento de la competitividad regional; Construcción de mecanismos para manejo de energías renovables y sostenibles; Manejo de cuencas hidrográficas y medio ambiente; Generación de cohesión social y construcción de paz.



Optimización de recursos

Eficiencia en inversión de proyectos regionales



Planificación del territorio

Apuntando al desarrollo sostenible



Capacidad de negociación

Entendiendo la unidad



Relación multiescalar

Elementos de articulación entre Gobierno Nacional, regional y local

Fomento del desarrollo

Mejorar condiciones subregionales para cerrar brechas

La asociatividad es uno de los mejores mecanismos actuales para que las entidades territoriales puedan generar experiencias de innovación y puedan contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales han marcado retos enormes para la humanidad. Los gobiernos territoriales deben ser líderes en estrategias innovadoras para lograrlos. La asociatividad provee oportunidades en varios sentidos

Innovar desde la asociatividad

Es una manera práctica, económica y política de satisfacer a la población en los servicios que demanda.

La administración pública hoy en día apunta por estrategias que innoven y renueven la manera de gobernar, siendo los esquemas asociativos la herramienta para hacerlo realidad.

El modelo de ordenamiento territorial del país requiere de municipios que sean líderes en su propio desarrollo.

Los ODS apuntan a soluciones integradoras

ODS6: Disponibilidad y gestión sostenible del agua y el saneamiento.

ODS7: Acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas.

ODS9: Infraestructuras resilientes, industrialización inclusiva y sostenible, innovación.

ODS10: Reducir la desigualdad entre países y dentro de ellos.

ODS11: Ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos.

Aporte al fortalecimiento de la gobernanza territorial

El concepto de gobernanza se ha consolidado como una alternativa al modelo centralista de la administración pública en Colombia, y en general, en América Latina. Este término se ha asociado con los acuerdos de voluntades establecidos en el escenario local, para resolver problemas comunes y para construir apuestas colectivas de

"La asociatividad implica analizar las características actuales y potenciales de los territorios, la estructura productiva y los eslabonamientos posibles, con miras a generar mecanismos y procedimientos orientados a apoyar procesos de transformación política, económica, ambiental y cultural" Serrano (2010).

desarrollo que superan la clásica mirada política-administrativa del municipio por una perspectiva regional o de carácter intermedio.

En este sentido, la gobernanza consiste en un proceso que mira el territorio de manera compleja e incluyente, es el concepto que cobija un desarrollo regional integral. La asociatividad puede contribuir a ello al proveer instrumentos de integración concretos, así como mediante la reflexión de largo plazo y de articulación entre diferentes actores de los territorios.



3 Los esquemas asociativos en Colombia

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 287, define la posibilidad de buscar otras formas de gestionar el territorio debido a que "las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley". En ese sentido, el país ha desarrollado la posibilidad para que las entidades territoriales se asocien (Ley orgánica de ordenamiento territorial (1454 de 2011 o LOOT)), aunque otras normas lo desarrollan, y se pueden caracterizar de la siguiente forma:

La participación ciudadana es la base para la acción de la gobernanza, en tanto, sin actores y tejido social, no es posible pensar en procesos asociativos con capacidad de transformar y vincular a la población en la mejora de las políticas públicas locales.





Es clave entender diferencias y construir colectivamente reglas de juego y convivencia compartidas, procesos de concertación, cooperación, solución de conflictos y acuerdos sobre el desarrollo económico local.

Asociaciones

De Municipios (Dec. 2980 de 2004)

De Departamentos LOOT

Distritos Especiales (Ley 1617 de 2013)

Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013)

Provincias

Provincias Administrativas y de Planificación (PAP)

Regiones

De Planeación y Gestión (RPG)

Administrativas de Planificación (RAP)

Administrativa de Planificación Especial (RAPE) como Entidad Territorial (RET)

Subregionales para cerrar brechas

La Ley 1928 de 2019, que modifica la Ley 1454 de 201, dicta las normas orgánicas para fortalecer la Región Administrativa y de Planificación (RAP) y establece las condiciones y el procedimiento para su conversión en Región Entidad Territorial (RET).

También son posibles las Alianzas Estratégicas de Desarrollo Económico con países fronterizos, las Alianzas Estratégicas de Orden Económico y las Corporaciones Autónomas Regionales.

La evaluación realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a los resultados de la asociatividad muestra que tienen mejores resultados aquellas asociaciones que articulan una

entidad territorial con buena capacidad institucional para ayudar a liderar los procesos, la formulación de las iniciativas y asesorar a quienes tienen que asumir la gestión de las competencias delegadas desde las entidades territoriales.

La evaluación institucional que hizo el DNP sobre los esquemas asociativos en el país, arrojó que hay 560 municipios que hacen parte de esquemas asociativos, de los cuales 33 integran áreas metropolitanas y la mayoría pertenece solamente a un esquema. En materia de los departamentos, 18 de ellos hacen parte de un EAT. A 2019, se identificaron 80 EAT vigentes (54 asociaciones de municipios 8 PAP 4 PI



asociaciones de municipios, 8 RAP, 4 RPG, 6 Áreas Metropolitanas y 12 Provincias Administrativas de Planificación)²."

Esquemas Asociativos

Provincias administrativas 12

Áreas metropolitanas 6

Regiones Planeación y Gestión 🔼

Asociaciones de municipios 54

Regiones Administrativas y de Planificación en proceso 4 Regiones Administrativas y de Planificación constituidas 4

Fuente: Elaboración propia con base en información de DNP 2019.

Competencias municipales

La legislación ha definido los siguientes temas pertinentes para ser trabajados en el marco de las asociaciones de municipios:

Las asociaciones más exitosas en Colombia cuentan con una persona o un equipo contratado para la gestión institucional que mantiene una cotidianidad en las relaciones con las otras entidades territoriales que se ha asociado y supera las dificultades de conectividad y orden público en el territorio.

2. Evaluación institucional y de resultados de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social. DNP. 2018.

Sobre lo aprendido hasta hoy



Incluir en la planeación municipal

Un esquema asociativo debe estar integrado a la planeación del municipio, ya que es con sus recursos con los que debe sostenerse en el tiempo.



Bueno pero no para todo

Es un instrumento para la buena gestión, pero no resuelve todo. Es clave evaluar pertinencia, potenciales aliados, direccionamiento de acciones y recursos, antes de llegar a su conformación.



Liderazgo de Alcaldes

El buen funcionamiento y sostenibilidad tiene que ver con el liderazgo de los alcaldes involucrados. Evitar la competencia entre esquemas y municipios es crucial.



Mantener la flexibilidad

Un esquema puede
desaparecer si cumplió con
su propósito o busca
transformarse. Los objetivos y
metas pueden variar con el
tiempo, así como los
municipios que la conforman.
¡Se vale innovar!



Cercanía políticaideológica no es obligatoria

El propósito de la Asociatividad es facilitar la gobernanza en los territorios, por ello la sostenibilidad en función de la solución de problemas concretos debe ser el foco de las acciones.



Los esquemas pueden ser complementarios

No reemplaza a las alcaldías que conforman y no implica obligatoriamente la creación de nueva institucionalidad.

Instrumentos

Entre los instrumentos con los que cuentan los municipios para gestionar temas comunes y las mismas asociaciones se encuentran los Convenios o Contratos Plan; Convenios interadministrativos; Convenios de Asociación; Convenios solidarios; Asociaciones Público Privadas – APP, entre otros.

De cara a la construcción de la planeación municipal, se recomienda revisar algunos elementos para la conformación de la asociación, para lo cual, los invitamos a revisar la siguiente ruta:

¿Qué revisar antes de conformar un esquema?

1. Evalúe su pertinencia

En términos políticos, económicos y sociales.
¿Los municipios están realmente interesados en su conformación?
¿Buscan resolver problemáticas o cumplir tareas con objetivos concretos?
¿Existe receptividad en la población a esta integración?

2. Aporte al fortalecimiento de los municipios

Revise si su funcionamiento contribuirá a mejorar indicadores concretos del desarrollo en el territorio. Ejemplo: vías terciarias, servicios públicos, educación, cadenas productivas, salud.

3. Liderazgo territorial

La iniciativa proviene de los alcaldes que van a conformar el esquema. Es importante que el territorio asuma el liderazgo de conformar el esquema para que sea sostenible en el tiempo.

4. Reconocer dinámicas territoriales

La diversidad territorial requiere ser reconocida e integrada a la hora de conformar el proceso asociativo. Elementos geográficos, económicos, sociales o de conflicto, implican instrumentos diversos.

5. Nuevos modelos de planeación

Son una oportunidad para la planeación e implementación de acciones en el marco de las subregiones PDET, ZOMAC, la Política Pública de Victimas del Conflicto Armado, entre otras.

6. Pueden ser complementarios entre sí.

Así como con otros esquemas asociativos como las Provincias o las Regiones Administrativas, el centro es promover el desarrollo y prestar servicios adecuados y eficientes al territorio.

7. Capacidad de negociación

Puede ayudar al diálogo de los territorios para temas específicos y que confluyan los mecanismos de monitoreo y seguimiento.

8. No debe generar más costos que el problema.

No implica obligatoriamente la creación de nueva institucionalidad. Estas decisiones deben tomarse en función de las necesidades que planteen los objetivos establecidos y con el principio de eficiencia y viabilidad financiera.

Asociatividad y paz

La construcción de paz es un esfuerzo esencialmente territorial. La asociatividad entre comunidades y autoridades para la implementación de estrategias de resolución de los conflictos es el gran reto de los municipios que hacen parte de las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado – ZOMAC y de los municipios priorizados en desarrollo del Acuerdo de terminación del conflicto entre las FARC y el Gobierno Nacional.



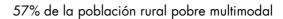
El Acuerdo de Paz sobre la participación política, 'Apertura democrática para construir la paz', establece que la construcción de la paz es asunto de la sociedad en su conjunto que requiere de la participación de todas las personas que habitan en un territorio.

Las herramientas que se previeron para ello están contenidas en los llamados Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales son un instrumento de planificación y gestión construidos por las mismas comunidades, para implementar de manera prioritaria y con mayor celeridad los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales. Abarcan 16 subregiones que agrupan 170 municipios priorizados³, para asegurar así su trasformación integral.

Algunas cifras asociadas de los territorios PDET



6.6 millones de habitantes







2.5 millones de víctimas del conflicto







36% del territorio nacional (plataforma continental)

^{3.} Estas zonas y municipios priorizadas quedaron acogidos mediante el Decreto Ley No. 893 aprobado el 28 de mayo de 2017, lo cual compromete la vigencia de cuatro periodos de gobiernos nacionales

En este sentido, el reto que tienen los gobiernos locales es hacer de estas subregiones, agrupadas por territorios con características de conflictividad similares, verdaderas asociaciones que puedan cumplir con la función de articulación estratégica y de planeación supramunicipal, con miras a la constitución de territorios que incidan en las políticas públicas nacionales, en las representaciones políticas de las víctimas que prevé el Acuerdo de Paz y ordene sus territorios para la mejor prestación de los servicios, a partir de fortalecer su institucionalidad regional.

¿Con qué instrumentos de gestión cuentan los gobiernos locales para construir asociatividad regional para la paz?

Como aliado para este propósito se cuenta con un instrumento de gestión estratégico: Los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), construidos de manera participativa, amplia y pluralista desde el nivel veredal, municipal y subregional.

Es estratégico porque se articula con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio, en aplicación de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y de conformidad con lo establecido en las normas orgánicas de planeación.



El Decreto 2980 de 2004 reglamenta parcialmente la Ley 607 de 2000, en lo relativo a la Asociación de Municipios para la prestación del servicio público obligatorio de asistencia técnica directa rural, mediante la creación de Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA)

¿Qué se debe tener en cuenta para hacer asociatividad subregional para la paz?

Para diseñar y poner en marcha los Planes de Acción para la Transformación Regional debe tenerse en cuenta los siguientes componentes estratégicos:

Planes de Acción para la Transformación Regional

Tener una visión subregional del territorio que permita definir líneas de acción para su transformación (10 años, prorrogables a 16).

Contar con un diagnóstico permanente sobre el estado actual de la subregión que incide en el proceso de renovación territorial.

Avanzar en el desarrollo, contando con cuatro enfoques:



Territorial

Reconocer las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes.



Diferencial

Incluida la perspectiva étnica y cultural de los pueblos y comunidades de los territorios.



Reparador

Para atender las demandas de las víctimas



De género

En particular de las mujeres rurales y otras identidades.

La Asociación de Municipios es una asociación voluntaria de dos o más municipios conformada con un propósito común de desarrollo previamente identificado por los integrantes. Una Asociación de Municipios se constituye en virtud de un acuerdo de voluntades con objetivos como: prestación de servicios públicos, ejecución de obras, ejercicio de competencias y promoción del desarrollo local, entre otras.





Fuentes

- Boisier, S. (2002). Actores, asociatividad y desarrollo territorial en la sociedad del conocimiento. (Acerca de la propuesta de "clusterización" del Estado de Minas Gerais, Brasil). REDES. Vol. 7, n. 2. (mayo-agosto), pp. 95-105.

Bozzano, H. (17 de Octubre de 2012). El territorio usado en Milton Santos y la inteligencia territorial en el GDR Inti: Iniciativas y perspectivas. Obtenido de Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2636/ev.2636.pdf

- Bustamante, S. (2006). Asociaciones de municipios en Colombia. Su importancia, aproximaciones a un diagnóstico, propuestas para su fortalecimiento, casos seleccionados. Federación Colombiana de Municipios GIZ.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018).
 Evaluación de la inversión pública en Colombia.
 Hacia una mayor eficiencia en el gasto.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Evaluación institucional y de resultados de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017).
 Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016) Contratos Plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/C-DT/Desarrollo%20Territorial/Esquemas%20Asociativos.%2012%20feb%20013.pdf

- Departamento Nacional de Planeación. (1996). Alcaldes y capacidad de gestión. Reporte sobre encuesta. Revista Planeación y desarrollo. Vol. XXVII, n. 3, (julio-septiembre), pp. 129-168.
- Departamento Nacional de Planeación. (1995) Alcaldes y descentralización. Reporte sobre encuesta. - Revista Planeación y desarrollo. Vol. XXVI, n. 2, (mayo), pp. 55-88.
- Estupiñán Achury, L. (2012). Desequilibrios territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno. Universidad del Rosario. Ediciones Doctrina y Ley de Tesis Doctorales.
- Holguín Holguín, M y Rodríguez Huertas, J. (2015). Alcances de la asociatividad territorial como eje de desarrollo local y regional, para los municipios del Valle de Tenza, en el departamento de Boyacá. Especialización en Gestión Pública. Universidad Nacional Abierta y a Distancia.
- Le Galès, P. (1998). "Régulation, gouvernance et territoire", en Commaille, J. y Jobert, B. (dirs.): La régulation politique à paraître, Paris, Presses de Sciences Po.
- Pavani, G., Estupiñán Achury, L. (2016). Déficit municipal y compleja circulación de la figura de la asociatividad territorial. Lectura comparada para comprender el caso colombiano. Civilizar, 16 (30) (enero-junio), pp. 21-50.
- Pérez Burgos, J., Restrepo Rodríguez, S. (2018)
 Catastro como instrumento para el desarrollo territorial. Propuestas para la implementación de la política catastral del país. Revista de Ingeniería, 46, (enero), pp. 32-40.

- Portilla Insuasty, H. (2018). La Asociatividad
 Territorial y su relación con la planificación del desarrollo Región Alto Patía, departamento de Nariño. Maestría Estudios Urbano-regionales. Universidad Nacional de Colombia.
- Posada Arrubla, A., Campuzano, A. and Berrocal, A. (2017). Gestión territorial mediante estrategia de asociatividad para Casanare – Colombia. Actualidad y Divulgación Científica, 20 (2) (julio-diciembre), pp.445-456.
- República de Colombia. Ministerio del Interior. (2012). El abc de los esquemas asociativos. Ley 1454 de 2011.
- República de Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia (2011). Ley orgánica de ordenamiento territorial.
- República de Colombia. Ministerio del Interior. (s/f) Compendio normativo en materia de ordenamiento territorial.
- Restrepo Botero, D. (2015). Procesos de descentralización en Bolivia y Colombia. 1980-2005. Una propuesta de economía política espacial comparada. 1st ed. Bogotá: Colección Biblioteca del pensamiento en ciencias económicas.
- Ruano de la Fuente, J. (2002). "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítica", Ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, en: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf
- Serrano, C. (Noviembre de 2010). Política de desarrollo territorial en Chile. RIMSIP. Disponible en: http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/arc h i v o s / B L O Q U E 1 / Descentralizacion/Politicas_de_desarrollo_territorial_en_Chile.pdf.



Agradecimientos a:

Delegación de la Unión Europea en Colombia

Patricia Llombart

Embajadora

Rocco Busco

Oficial de Cooperación

Matilde Ceravolo

Jefe Adjunta de Cooperación

Federación Colombiana de Municipios

Carlos Alberto Román Ochoa

Presidente FCM

Natalia García Chinchilla

Vicepresidenta FCM

Gilberto Toro Giraldo

Director Ejecutivo - FCM

Sandra Castro Torres

Directora de Gestión Técnica y Fortalecimiento Institucional - FCM

Fernando Gómez Casas

Director del Proyecto - Municipios Visibles para la Paz

Maria Juliana Navarrete Tarquino

Master en Gestión Pública – Proyecto Municipios Visibles para la Paz

Realización

Andréa Dávila Claro

Profesional de comunicaciones y difusión de la información Municipios Visibles para la Paz

Daniel Potter

Diseño y diagramación.

Paola Moncaleano

Diseñadora Gráfica - Curiosity



